

从“海利”号案看我国对领海外的 海域污染损害的管辖权

陈 振 国

(上海社会科学院法学研究所)

一、“海利”号案提出了我国是否有管辖权的问题

1984年5月11日,自天津驶往曼谷的巴拿马籍货船“海利(Sea Carrier)”号(船东为香港东方航务有限公司),在温州市南麂列岛东南25海里处(北纬27°、东经121°13′,为我国领海外部界限以外的海域)与山东省海运公司货船“金线泉”号在大雾中碰撞,“金线泉”号船首受损,“海利”号沉没。“海利”号载有自用燃料油176吨 柴油66吨、润滑油3640公升。在风向、海流和潮汐的作用下,溢出的油类逐渐扩散,污染了南麂渔场和南麂列岛养殖场所。此外,沉船还载有苯酚11.135吨,硫化钠51.34吨,氯化铵80.48吨和其他化学物品共200吨左右,这些油类和化学物品以及沉船残骸,成为该海域和渔场的潜在污染源。

事发后,中华人民共和国温州港监,为了维护我国的主权权利和专属管辖权以及渔民的合法权益,于1984年7月6日通令“海利”号船东在收到通令后二周内前来具体协商:①打捞沉船残骸和清除污染源的措施;②赔偿已造成或可能造成海洋环境污染损害的损失。船东以“共同海损,双方责任未分明”为由,回绝温州港监的通令。1984年7月27日,温州港监作出决定,通知“海利”号船东:“必须在近期内将‘海利’号船和潜在污染源打捞清除完毕;蒙受‘海利’轮沉没所造成或可能造成污染损害的单位和个人保留索赔权利”。船东不服,于9月12日向温州市中级人民法院起诉(注:后来该案依照规定移送新成立的上海海事法院审理),其理由是:①沉船上的燃料和所载之货物并非有毒、危险或可能引起污染的物质,因此,该通知是不公正的;②沉船所在的位置在中华人民共和国的领海范围之外;③从海洋55米的深度打捞沉船的复杂作业与事故中所涉及的公害是完全不相称的。

鉴于“海利”号沉船位置系我国管辖海域,受污染的海区是国务院划定的幼鱼保护区,渔业遭受重大损失,温州市渔民协会于1985年9月18日向上海海事法院递送了起诉状,要求赔偿污染损害的损失并附有证据和论证。嗣后,温州市渔民协会与“海利”号船东委托的代理人(律师)曾就索赔问题进行了三次协商、谈判。

1987年9月29日,上海海事法院开庭审理污染损害索赔案,并根据庭前双方的协议,当庭调解并制作了《调解书》。《调解书》规定,“海利”号船东赔偿温州市渔协225万元人民币(折合60.45万美元,分两期汇付,已于1987年11月上旬履行完毕)与此同时,由于温州市渔协承诺负责处理因沉船所发生的所有事宜,因此免除“海利”号船东不再承担和因沉船所发生的一切责任。在上海海事法院原定1987年9月30日开庭审理“海利”号诉温州港监的行政案前夕,“海利”号船东申请撤回起诉,经法院裁定同意。据此,由于“海利”号沉

没造成污染损害所引起的两件诉讼案（行政诉讼案和污染损害赔偿案），得到了解决。这是我国第一次通过司法机关审理在领海外的海域造成污染损害的诉讼案件。它捍卫了我国的主权权利和专属管辖权，维护了我国渔民的正当、合法的权益，为我国司法机关审理海洋污染损害案件积累了经验，并为进一步完善海洋环境保护的法律，提供了有益的资料。

在“海利”号案中，一个值得引起注意的问题是：我国对领海外的海域污染损害是否可以行使管辖权。我国尚未颁布专属经济区法或大陆架法。但在许多有关的法律中，规定它们适用范围除内海、领海外，还包括“其他管辖的一切海域”。如1979年8月22日国务院批准颁布的《中华人民共和国对外国籍船舶管理规则》第二条第二款规定，“本规则所称沿海水域是指属于中华人民共和国的内水和领海以及国家规定的管辖水域”。1983年3月1日生效的《海洋环境保护法》第二条第一款规定，“本法适用于中华人民共和国的内海、领海和中华人民共和国管辖的其他一切海域”。1984年1月1日起施行的《海上交通安全法》第五十条规定，“沿海水域”是指“中华人民共和国沿海的港口、内水和领海以及国家管辖的一切其他海域”。国务院1982年1月30日颁布的《对外合作开发海洋石油资源条例》和1985年3月6日颁布的《海洋倾废管理条例》的规定，还具体地扩大到“大陆架”。

从这些法律和条例或规则中可以看到，我国对海洋的管辖权不限于内水（海）、领海，而且可以及于在领海外某些特定的海域或一定宽度的海域。这种管辖权的行使，是基于我国传统的历史性权利以及国际法和现代国际海洋法的原则和规定。

“海利”号船东对这个问题提出异议。在1984年9月12日诉温州港监的起诉状中提出抗辩说，“海利”号船沉没在北纬27°、东经121°13′海域，距中国海岸大约40海里，在中华人民共和国领海以外（注：船东在给温州保险公司原电文为：“沉船所在的位置在中华人民共和国根据国际法行使主权的领海范围以外”）；在1987年7月28日对温州市渔民协会起诉书的答辩状第十条又提出，“《渔业水质标准》不能证明该水域符合标准。对海洋，尤其是对公海水域的自然资源保护的水质，只能是指导性，不可能要求保护其水质必须完全符合《标准》”。

“海利”号船东的意思是说，该船污染损害的海域不属中国管辖的海域，而是公海；中国对该海域颁布的法律和规章不具有强制性。在1987年9月下旬谈判并草拟协议书时，船东仍不同意我们使用“中华人民共和国管辖海域”的用语。

“海利”号船东这种不承认中华人民共和国对沿海水域的管辖权的论点是极为错误的，因而我们也是不能接受的。我们承认，我国现行的海洋环境保护的法律和规章不完善、不齐备。但不能因此就说，我国对该污染损害的海域不享有专属管辖权。

二、对我国可以行使管辖权的

“一切其他海域”这一概念的理解

我国许多现行的海洋管理的法律和条例中，所称为我国“管辖的一切其他海域”，究竟应作何理解和解释？

1958年9月4日我国政府关于领海的声明，宣布领海宽度为12海里，并采取直线基线法作为测量领海基线的方法。在基线以内的水域，包括渤海湾、琼州海峡在内，都是中国的内海，在基线以内的岛屿，都是中国的内海岛屿。领海的直线基线，一经划定，则向外平推12海里为我国的领海外部界限。虽然我国目前的直线基线尚有待于正式的对外公布，但一般来

说, 对称之为内海和领海者, 其概念和范围是明确的。问题是: 《海洋环境保护法》所规定的“中华人民共和国管辖的一切其他海域”指的是哪些海域? 对此, 该法未进一步加以明确规定或解释。

依我个人的理解, 该款所规定的我国“管辖的一切其他海域”, 应是指:

1. 除内海和领海以外的海域, 也就是说, 它不包括内海和领海。

2. 在《海洋环境保护法》生效前, 我国的法律和法令已经明确颁布在领海外行使管辖权的特定海域。例如: 国务院自1955年起颁布的关于渤海、黄海及东海禁渔区的命令, 1981年4月22日规定设立并于同年7月9日明文公告的大黄鱼和带鱼两个幼鱼保护区, 1982年1月30日公布的《对外合作开发海洋石油资源条例》等等, 对领海外的特定海域的海洋资源和海洋环境保护的管理, 都作了明确的规定。

3. 虽然我国尚未明文颁布有关的法律和法令, 但依照国际法和国际海洋法的原则, 我国可以保留在领海外有行使管辖权的特定海域。在这个海域内, 我国在以后的任何时候可以制定和颁布管理污染损害的法律或规章。例如《海洋环境保护法》生效后公布的《海洋倾废管理条例》(1985年4月1日生效), 它规定适用范围扩大到大陆架等; 又例如, 大陆架和200海里专属经济区是国际海洋法确认沿海国可以享有的一种专属的主权权利, 我国有权在今后的任何时候予以划定或明文公告设立。

三、我国对领海外的海域污染损害的管辖权分析

上述对该款的理解若正确, 那么, 如果一艘外国船舶在我国领海外但属于我国管辖的海域、或者在我国管辖范围外的海域造成了污染损害, 就管辖权而言, 可能会出现12种情况:

1. 在未设立不包括领海宽度在内的188海里专属经济区和未划定大陆架之前, 其中一部分海域已颁布了管理的法律和法令, 则:

(1) 污染损害的行为地和结果地都在已颁布管理的那部分海域时, 由于行为地和结果地都是同一的, 我国管辖权的行使是毫无疑问的。例如, 在渔业保护、海洋石油勘探开发、废弃物的倾倒等区域内, 因排放或倾倒而造成了污染损害, 尽管我国未设立专属经济区或划定大陆架, 但可以对之行使海洋资源和海洋环境保护的管辖权。前述的“海利”号虽然沉没在我国的领海之外, 但在国务院1981年7月9日已明文公告设立的幼鱼保护区内, 并造成该海域严重污染损害。据此, 上海海事法院依法对该污染损害案件行使了管辖权(第1种情况)。

(2) 污染损害的行为地在已颁布管理的那部分海域之外, 但由于海流、风向、潮汐等影响而造成了该部分海域内的污染损害后果, 依照《海洋环境保护法》第二条第三款“在中华人民共和国管辖海域以外, 排放有害物质, 倾倒废弃物, 造成中华人民共和国管辖海域污染损害的, 也适用于本法”的规定, 我国可对之行使管辖权, 追究其责任, 并保留索赔的权利。肇事的船舶不得以其排放、倾倒等行为是在我国明文颁布管理的海域之外为理由来对抗我国的管辖。这就是国际法上称为的“域外管辖”。污染损害事件的域外管辖, 我国早已有过实践。1976年2月16日, 荷兰籍渣华公司所属“士的高雅”号船与香港远洋公司“南洋”号船(旗籍国为索马里)于广东海丰县汕尾东北海面(北纬 $22^{\circ}24'05''$, 东经 $115^{\circ}42'05''$)碰撞, “南洋”号船沉没并大量漏油。由于碰撞位置系在我国领海之外, “士的高雅”号船东提出要在荷兰处理或建议协议提交伦敦法院处理。但沉船地点为我国广东省沿海中心渔场, 不仅严重污染我国沿海海域, 而且也造成我国水产、捕捞、盐田和人民身体健康的损失和损

害,我国是直接的受害者。据此,中华人民共和国黄埔港监坚持对该事故的管辖权,追究因此而造成的污染损害的责任。该案在黄埔港监主持下,通过各方友好协商,达成协议,最后圆满解决(第2种情况)。

(3) 污染损害的行为地是在已颁布管理的那部分海域之外,又未造成该部分海域内的后果。对这类情况,一般地说,由于行为地和结果地都在已颁布管理的海域外,我国不必对之实施管辖(第3种情况)。但是,①如果为了防止、减轻污染损害而采取了预防措施的,我国也有管辖权(第4种情况)。②如果肇事船的船籍国已设立200海里专属经济区,并在该区内对我国的船舶行使污染的管辖权,我国则应依照国际法的对等原则以及《防止船舶污染海域管理条例》第五十三条“对外国籍船舶的管理,除执行本条例外,可实行与该船舶所属国对等原则的管理”的规定(《民事诉讼法(试行)》第一百八十七条关于涉外民事诉讼程序的规定,也实行对等原则),对之行使对应的管辖,而不能因我国未明文颁布设立专属经济区而放弃管辖(第5种情况)。

2. 在未设立不包括领海宽度在内的188海里专属经济区或划定大陆架之前,除一部分海域已颁布管理法律或法令外,亦有其他部分海域未予颁布。在这类情况下,对另一部分未颁布管理法律或法令的海域,如遭到污染损害,则:

(1) 如肇事船的船籍国已经设立200海里的专属经济区,并在该区内对我国的船舶行使污染的管辖权,我国则应以如上所说的对等原则,行使对应的管辖权(第6种情况);如该船籍国未设立200海里专属经济区,亦未对我国的船舶行使污染的管辖权,我国可不予以行使管辖权(第7种情况)。

(2) 如在大陆架上,根据国际法和国际海洋法关于大陆架是大陆领土的自然延伸的原则,沿岸国享有对沿海和岛屿的大陆架的主权权利,这种权利是专属的,并不取决于有效或象征的占领或任何明文公告;大陆架的自然资源既包括非生物资源,也包括属于定居种的生物(《联合国海洋法公约》第七十六、七十七条)。因此,从法律上说,我国对大陆架的管辖权,不需以有效或象征的占领或任何明文公告为前提,对造成大陆架上的污染损害,是否行使管辖,有任意选择权。事实上,我国对在大陆架上倾倒废弃物,已经制订了限制性或禁止性的条款(可参阅《海洋倾废管理条例》)(第8种情况)。

3. 将来我国如果设立不包括领海宽度在内的专属经济区或划定大陆架,那么:

(1) 污染损害的行为地和结果地都在专属经济区内或大陆架上,我国理所当然地行使管辖权(第9种情况)。

(2) 污染损害的行为地在公海,但造成专属经济区内或大陆架上的污染损害后果,亦应援引上述的域外管辖的原则行使管辖权(第10种情况)。

(3) 污染损害的行为地在公海,没有对专属经济区内或大陆架上造成污染损害后果,就不必对之实施管辖(第11种情况)。

4. 污染损害的行为地在公海,但为了防止、减轻污染损害而采取了预防措施的,我国亦有管辖权(第12种情况)。

从以上所述,可以看出我国对海洋环境污染损害的事件是否行使管辖权,存在有12种可能情况。其中:①可以行使管辖权的有8种,即:因行为地与结果地同一而行使管辖权的2种;因采取了预防措施而行使管辖权的2种;采取对等原则而行使管辖权的2种;行使域外管辖权

港 湾 围 垦 对 环 境 的 影 响

何明海

第三海洋研究所
(国家海洋局)

我国海岸线曲折漫长, 港湾众多, 这些港湾具有丰富的生物资源、空间资源、化学资源、矿产资源和动力资源。有些港湾为天然良港, 如大连港、秦皇岛港、青岛港、连云港、厦门港和湛江港等, 均因优越的自然条件而逐渐发展成为我国重要的港口, 对沿海城市的发展作用重大。

随着海洋开发的兴起, 港湾已成为人类活动较频繁的区域。人们在改造自然环境的同时, 又破坏了自然环境。因此, 如何合理开发港湾资源, 既是迫在眉睫又是长远性的战略任务。而港湾围垦作为其中的一个重要问题, 更是摆在我们面前急待解决的。

一、围垦对港湾环境的影响

1. 对港口建设的影响

人们对沿岸空间资源的开发利用, 围海筑堤和填海造陆等围垦活动是一个重要方面。这类工程不少是在港湾进行的, 特别在南方沿海地区。我国沿海有不少天然良港是在一定的自然条件下形成的, 但港内盲目地围垦却给港口建设带来不良后果。

厦门港水深港阔, 隐蔽性好, 是我国东南沿海的天然良港。厦门西港是厦门港深水码头(东渡新港)的所在地。1953—1956年修建鹰厦铁路时, 移山填海, 修筑了高(崎)—集(美)海堤和杏(林)—集(美)海堤; 1958年为建盐场, 又修筑了马銮海堤; 1970年以后, 城市建设和农垦需要, 又进行筲筴港和一些小海湾的围垦。厦门西港大面积地不断围垦, 使纳潮面积减少了40%, 纳潮量相应减少了30%。潮流是塑造厦门港深水航道的主要动力因素, 厦门西港纳潮量的显著减少, 使潮流对航道的冲刷能力大为减弱。东渡深水码头前沿淤高了1—2米, 形成了挖泥疏港的局面。汕头港在1983

年以前的近30年中, 湾内围垦近10万亩, 造成纳潮量锐减, 流速变缓, 泥沙积聚, 导致了港道淤浅。

历史上的世界名港——泉州港, 也因洛阳海湾的大围垦, 港湾海岸和海底地貌形态的变化而淤积严重。目前, 3000吨级的码头也不得不进行疏浚。此外, 一些小型港口的围垦也给航运业带来了一定的影响。如, 粤东的海门港、乌坎港等均因围垦使港湾纳潮量大为减少, 其结果导致港口逐年淤浅, 使航运受到损失。必须指出, 围垦对港湾造成的淤积常常是一个缓慢的过程, 有时需要上百年时间才能明显看出, 但由于淤积过程不断进行着, 因此对港口建设的影响是极其

的2种。②不予行使管辖权的有3种, 即: 因行为地与结果地不在域内而不予行使管辖权的2种; 互不行使管辖的1种。③任意选择是否行使管辖权的有1种。

我国对海洋环境污染损害事件行使管辖权的实践尚不多, 而其中对领海外的污染损害事件的管辖更为少见。今后在《海洋环境保护法》的实施过程中, 可能还会出现更为复杂的管辖权问题, 届时应根据实际的情况, 遵照国际法和新的海洋法的原则予以研究解决。